

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๑๐๐/๑๔๗๗๒ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๒ ความว่า กรุงเทพมหานครได้รับการติดต่อจากกองทัพอากาศ ขอแลกเปลี่ยนที่ดินลำรางสาธารณะชอกกุหล่อม แขวงสายไหม เขตบางเขน กับที่ดินของกองทัพอากาศจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวา โดยกองทัพอากาศจะทำการปรับปรุงที่ดินของกองทัพอากาศ ให้เป็นถนนพร้อมทั้งสร้างท่อระบายน้ำและไฟฟ้าสาธารณะให้ด้วย กรุงเทพมหานครจึงได้เสนอขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่แขวงสายไหม เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร ให้แก่กองทัพอากาศเพื่อแลกเปลี่ยนกับที่ดินของกองทัพอากาศ ตามบันทึกที่ กทม.๔๐๐๐/๑๕๔๕๖ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการประสานงานเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานครพิจารณา คณะกรรมการประสานงาน ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินลำรางชอกกุหล่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) การที่ทบวงการเมืองจะโอนให้แก่ผู้ใดโดยออกเป็นพระราชบัญญัตินั้น จะต้องจัดหาที่ดินมาให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน แต่ปรากฏว่าที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวา ซึ่งกองทัพอากาศจะยกให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นการแลกเปลี่ยนนั้นอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง กองทัพอากาศจึงไม่มีอำนาจยกให้กรุงเทพมหานคร จะต้องให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการ กรุงเทพมหานครจึงได้แจ้งผลการพิจารณาให้กองทัพอากาศทราบ ต่อมากองทัพอากาศได้ส่งหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่กองทัพอากาศได้ซื้อมาโดยใช้เงินของที่ดินจัดสรรและอาคารสงเคราะห์ของกองทัพอากาศรุ่นก่อน ๆ (เงินนอกงบประมาณ) เพื่อทำการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ พร้อมทั้งชี้แจงว่ากองทัพอากาศมีสิทธิที่จะถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการจัดสรรที่ดินให้แก่ข้าราชการได้ ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๔๖ ข้อ ๘ กรุงเทพมหานครได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณา ทบทวนอีกครั้งหนึ่งตามบันทึกที่ กทม.๔๐๐๐/๓๔๘๐ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีปัญหาอีกมากมายหลายประการในการที่จะทำการแลกเปลี่ยนที่ดินกัน จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า

๑. กรุงเทพมหานครและกองทัพอากาศจะนำที่ดินดังกล่าวมาแลกเปลี่ยนกันได้หรือไม่

๒. ถ้าสามารถกระทำได้จะต้องดำเนินการอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ ที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวาที่กองทัพอากาศจะยกให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นการแลกเปลี่ยนกับที่ดินลำรางชอกกุหลาบอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หรือไม่

จากข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ) ชี้แจงเพิ่มเติมปรากฏว่า กองทัพอากาศได้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยใช้เงินของที่ดินจัดสรรและอาคารสงเคราะห์ของกองทัพอากาศ ซึ่งประกอบด้วยเงินที่กู้มาจากธนาคารออมสินในชั้นแรก เงินผ่อนชำระหนี้ของผู้ได้รับการสงเคราะห์และเงินรายได้จากการจัดสรรที่ดิน ทั้งนี้ โดยไม่มีเงินจากงบประมาณแผ่นดินรวมอยู่ด้วยเลย

โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ บัญญัติว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นที่ราชพัสดุนั้นจึงต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น แต่ในกรณีนี้กองทัพอากาศได้ซื้อที่ดินดังกล่าวมาโดยไม่ได้ใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินเลย และมีหลักฐานในการถือกรรมสิทธิ์อย่างชัดเจนตามที่จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ว่าถือกรรมสิทธิ์เพื่อการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ ทั้งนี้ ตามข้อ ๘ (๒)^๑ ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ กองทัพอากาศจึงถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแทนผู้ได้รับการสงเคราะห์ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมที่อ้างถึงข้างต้น เพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ได้รับการสงเคราะห์เท่านั้น ที่ดินนี้มีได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

^๑ ข้อ ๘ การสงเคราะห์ให้มิตินั้น ให้ดำเนินการดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) การรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้กระทรวงกลาโหม กองบัญชาการทหารสูงสุด กองทัพบก กองทัพเรือ หรือกองทัพอากาศ รับโอนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยให้ทำหลักฐานในการถือกรรมสิทธิ์ให้ชัดเจนว่าถือกรรมสิทธิ์เพื่อการจัดสรรให้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ และคนงานประจำตามข้อบังคับนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว

(๑) กรุงเทพมหานครและกองทัพอากาศย่อมจะนำที่ดินดังกล่าวมาแลกเปลี่ยนกันได้

(๒) กระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินลำนางรองภูเขื่อนซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กองทัพอากาศเพื่อการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ ตามมาตรา ๑๓๐๕^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกองทัพอากาศต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินจำนวน ๑๐ ไร่ ๒๒ ตารางวา ดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๒

^๒ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา